

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

podrían ayudarles a subsanar las deficiencias en materia de protección y asistencia.

Este tipo de diálogo regional podría contribuir a fomentar un mayor compromiso nacional con el desplazamiento interno y, en última instancia, a mejorar las condiciones de los desplazados internos y de sus comunidades de acogida en los países en cuestión. También podría hacer que los Estados afectados exploraran la posibilidad de desarrollar un marco regional similar al de la Convención de Kampala. Los órganos regionales como, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos o la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa podrían desempeñar un papel útil en la movilización de los Estados miembros en torno a los retos específicos del desplazamiento interno en sus respectivas regiones y la urgencia de avanzar en la implementación de los Principios Rectores por el bien de los desplazados internos.

Angela Cotroneo acotroneo@icrc.org

Asesora Global sobre Desplazamiento Interno, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) www.icrc.org/en/war-and-law/protected-persons/internally-displaced-persons

Las opiniones vertidas en este artículo son las de la autora y no necesariamente reflejan las del CICR.

1. Kälén W (2008) *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* American Society of International Law y Brookings Institution, Studies in Transnational Legal Policy Number 38, Washington, páginas 18-19. bit.ly/Kalin-GP-Annotations
2. Para saber más sobre las bases jurídicas de los Principios Rectores y su valor como normativa, véase, entre otros, Droege C (2008) "Developments in the Legal Protection of IDPs" *Revista Migraciones Forzadas*, número especial sobre el GP10: www.fmreview.org/GuidingPrinciples10/droege, y la hoja informativa del Servicio de Asesoramiento del CICR titulada "Internally Displaced Persons and International Humanitarian Law" bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law
3. Adoptada en octubre de 2009. bit.ly/KampalaConvention
4. CICR (2016) *Puesta en práctica de la convención de Kampala: Ejercicio de balance*. bit.ly/CICR-Kampala-balance

Nacionalizar los Principios Rectores en Afganistán

Nassim Majidi y Dan Tyler

En los últimos 20 años, muchos gobiernos han desarrollado instrumentos jurídicos y normativos para ayudar a incorporar los Principios Rectores a la legislación nacional o los marcos políticos. Sin embargo, lograr una aplicación efectiva y significativa es difícil, como lo demuestra Afganistán.

La Política Nacional de 2013 sobre desplazados internos en Afganistán fue pensada para ayudar a fortalecer la respuesta nacional al creciente número de desplazados internos en Afganistán¹. El objetivo era que la nueva política se convirtiera en el punto de referencia para las partes interesadas nacionales e internacionales con el fin de integrar plenamente a las personas desplazadas en los programas nacionales de prioridad y los planes de desarrollo apoyados a nivel internacional, así como inculcar un sentido de responsabilidad nacional y rendición de cuentas entre las autoridades.

El proceso de elaboración de un instrumento nacional comenzó en febrero de 2012 tras la cobertura de la prensa internacional de las trágicas muertes de niños en los asentamientos informales de desplazados internos en Kabul debido al clima frío del invierno. Esto llevó al presidente Hamid Karzai y al gabinete afgano de ministros a solicitarle al Ministro de Refugiados y Repatriación

(MoRR, por sus siglas en inglés) el desarrollo de una política nacional integral sobre el desplazamiento interno. En julio de 2012, se realizó un taller consultivo de dos días en Kabul, al que asistieron funcionarios clave del Gobierno, encargados de formulación de políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la población de desplazados internos y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Construir una comprensión más clara de las necesidades de los desplazados internos fue clave para el proceso de formulación de políticas. La evidencia recopilada como parte de un importante estudio nacional sobre la protección de los desplazados internos² demostró que a estas personas les iba peor que a los refugiados repatriados o las comunidades de acogida; eran marginados en sus comunidades, carecían de acceso a la tierra y viviendas, vivían en condiciones

habitacionales más precarias, padecían niveles más altos de inseguridad alimentaria y tenían menos acceso a los servicios. Todas las encuestas reiteraban que los desplazados internos deseaban la integración local, pero la respuesta de las autoridades se centraba en el retorno.

Fallas de aplicación

Desde el inicio, el nivel de propiedad de la política disminuyó en cierto modo por no contar con agentes afganos que lideraran el proceso de redacción (la redacción fue dirigida por un especialista en protección secundado por ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados y el MoRR). Después de varios talleres consultivos a nivel nacional, se redactó una política en un plazo de seis meses, se adoptó en noviembre de 2013 y fue lanzada en febrero de 2014. La aplicación debía comenzar en septiembre de 2014.

Reconociendo que las soluciones serían tanto locales como nacionales, la responsabilidad principal de redactar los planes de aplicación fue asignada a los gobernadores provinciales, dejando al MoRR de nivel nacional a cargo de integrar estos planes provinciales en un solo plan nacional de aplicación. El “lanzamiento” de la política estaba previsto para 2015 en cuatro provincias piloto: Nangarjar (este), Herāt (oeste), Balj (norte) y Kabul (centro).

Si bien los talleres se llevaron a cabo en Nangarjar y Kandahar en 2014, el lanzamiento fue en su mayoría nominal. Uno de los aspectos clave del taller de Nangarjar fue el compromiso de todas las partes interesadas con la necesidad de capacitaciones sobre el contenido de la política de desplazados internos, información sobre derechos para compartir con las comunidades de desplazados internos, una mayor participación con la sociedad civil y un seguimiento de la aplicación de la política junto con un proceso transparente para el desembolso de fondos. Solo se cumplió el primero de estos compromisos —proporcionar capacitación— mediante iniciativas de ONG internacionales como Welthungerhilfe y el Consejo Noruego para los Refugiados.

Desde entonces, ha quedado claro que el diseño de los planes provinciales nunca progresó más allá de las dos primeras provincias piloto. Nangarjar (en 2014–2015) y Herāt (en 2016) fueron los primeros en formular planes de acción provinciales (PAP) y también fueron dos de los gobiernos provinciales más dispuestos a considerar la integración local como parte de sus planes de respuesta a los

desplazados internos. El PAP de Herāt dio lugar a la creación de una iniciativa interinstitucional de soluciones duraderas con el objetivo de facilitar soluciones duraderas y la aplicación de los PAP. La situación en Nangarjar se complicó por la gran cantidad de retornos desde Pakistán a partir de 2015, lo que provocó un cambio en el enfoque operativo para ayudar a los repatriados (muchos de los cuales, de hecho, se convertirían en desplazados secundarios o “desplazados internos repatriados”).

Desafíos legales y políticos

La política de desplazados internos de Afganistán ahora corre el riesgo de ser archivada. Gran parte de la práctica en torno a la respuesta a los desplazados internos se está tomando en nuevas direcciones, que no necesariamente concuerdan con la política, aunque tampoco la contradicen. Esto incluye el proceso de registro y un nuevo marco nacional.

Si bien la política de desplazados internos exigía el establecimiento de un sistema consolidado de gestión de información, no preveía un sistema nacional de registro de desplazados internos, sino que delegaba la identificación y la verificación de los desplazados internos a las direcciones provinciales de refugiados y repatriación (DoRR, por sus siglas en inglés). Sin embargo, se ha introducido un nuevo “sistema de petición” como el sistema principal para el registro de los desplazados internos y la prestación de asistencia humanitaria. Los comentarios de los usuarios no han sido positivos³. En primer lugar, se limita solo a las zonas controladas por el Gobierno. En segundo lugar, las oficinas de las DoRR requieren que los desplazados internos visiten el lugar en persona para presentar una petición y no aceptan listas de beneficiarios de organizaciones, lo que les impide el acceso a aquellos que no pueden viajar para registrarse. En tercer lugar, los desplazados internos a largo plazo y aquellos que han sido desplazados en múltiples ocasiones quedan excluidos de la solicitud, ya que los solicitantes solo pueden hacer una petición, incluso si sus necesidades persisten o se trasladan a una nueva provincia. Existe una falta de información, para muchos el costo del proceso es inasequible y el acceso de los grupos más vulnerables se ve obstaculizado.

En abril de 2018, la comunidad humanitaria comenzó a tomar medidas para establecer procedimientos operativos estándar, bajo el liderazgo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

Asentamiento de desplazados internos de Kamarkala en las afueras de la ciudad de Herat, Afganistán.

Unidas, para reducir la dependencia de los organismos humanitarios en el sistema de peticiones para desplazados internos dirigido por el Gobierno. El papel de la comunidad internacional en el establecimiento de un sistema de alerta y un enfoque de coordinación simplificado liderado por la OCAH, sin embargo, cuestiona la noción de propiedad nacional. Un taller reciente en el Organismo Nacional Afgano de Gestión de Desastres (ANDMA, por sus siglas en inglés) se estancó debido a las conversaciones sobre el sistema de peticiones, lo que reflejó las tensiones dentro de las instituciones nacionales.

Si bien la Política Nacional sobre desplazados internos exigía dividir las responsabilidades entre el MoRR y el ANDMA, el Gobierno de Unidad Nacional de Afganistán, que se formó en 2014, reemplazó estos planes con una estructura revisada para abordar el desplazamiento y un nuevo marco político que abarca a repatriados y desplazados internos. Sin embargo, después de las tensiones políticas y constitucionales resultantes del establecimiento del Gobierno de Unidad Nacional, la política de desplazados internos dejó de considerarse una cuestión de prioridad nacional. El Comité Ejecutivo de Desplazamientos y Repatriados (DiREC, por sus siglas en inglés) es el grupo interministerial responsable de implementar el marco. Se han tomado medidas importantes para finalizar y obtener la aprobación de un nuevo Decreto sobre la tierra (Decreto presidencial 305), que se considera un instrumento vital para apoyar la reintegración de los refugiados y de los repatriados desplazados internos. Sin embargo, el Decreto Presidencial 305 se enfrentará a obstáculos para la implementación similares a los que se

enfrentó la Política Nacional sobre desplazados internos. Implementar el decreto podría ser tan desafiante como lo ha demostrado ser la política nacional sobre desplazados internos.

La coordinación y la cooperación entre los ministerios, los organismos gubernamentales y los agentes provinciales apropiados han sido grandes retos para la Política Nacional sobre desplazados internos. Numerosos agentes internacionales, apoyados por donantes, han trabajado para crear conciencia y comprensión, con capacitaciones y talleres realizados en diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido acompañados y reforzados por la voluntad política. Las instituciones débiles y la falta de recursos financieros y capacidad técnica han significado que los líderes nunca cumplieron con las responsabilidades descritas en la política.

Conclusiones y recomendaciones

En muchos aspectos, las partes interesadas que participaron para llevar a buen término la Política Nacional de Afganistán sobre desplazados internos siguieron el proceso exactamente como se pretendía: crearon apoyo nacional, establecieron un proceso consultivo para ayudar a garantizar la propiedad del Gobierno, proporcionaron apoyo técnico al MoRR, crearon conciencia en otros organismos gubernamentales y comunicaron la política en los niveles subnacionales. Pero, en última instancia, no se ha llevado a cabo ningún tipo de aplicación y, por esta razón, Afganistán ayuda a ilustrar dónde radican los desafíos para darles un efecto significativo a las leyes y políticas de desplazados internos. Algunas acciones tal vez podrían haber cambiado este resultado.

En primer lugar, el mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos⁴ debería haberse fortalecido para proporcionar un apoyo de capacidad más específico y centrado en el plano nacional a la legislación y la formulación de políticas de desplazados internos. Más allá de la redacción inicial de políticas, queda muy poco apoyo institucional internacional específico para los países que buscan integrar nuevas políticas complejas en los planes de respuesta nacional y subnacional, o para legislar a favor de ciertos derechos y protecciones para los desplazados internos. La oficina del Relator Especial podría desempeñar un papel fundamental en la supervisión de esto, particularmente en la consideración del apoyo a la aplicación que se requiere en el terreno y el seguimiento del progreso en comparación con los puntos de referencia acordados.

En segundo lugar, se debería haber generado más apoyo nacional desde el inicio al involucrar a las organizaciones civiles (CSO, por sus siglas en inglés). Más allá de algunos representantes de las comunidades de desplazados internos, la sociedad civil afgana no recibió la información adecuada ni estuvo lo suficientemente involucrada en este proceso, lo que significa que la percepción de que la política de los desplazados internos fue impuesta por la comunidad internacional fue en gran medida inevitable. Involucrar a las CSO y las ONG locales también podría haber generado beneficios en términos de superar los obstáculos al acceso. La sociedad civil nacional también puede desempeñar un papel importante en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los instrumentos nacionales sobre desplazados internos, y en la promoción con los correspondientes homólogos gubernamentales.

En tercer lugar, se necesitan compromisos de financiación a plazos más extendidos si se busca desarrollar una capacidad nacional significativa a un nivel en el que pueda cumplir los compromisos expresados. El desarrollo de la capacidad no puede limitarse a talleres puntuales o capacitaciones excepcionales de sensibilización. Más bien, debe existir un programa específico de apoyo dedicado a la aplicación para el ministerio gubernamental líder de desplazamiento interno (en el caso de Afganistán, el MoRR).

Mirar hacia el futuro

En 2018, 20 años después del lanzamiento de los Principios Rectores y cuatro años después del lanzamiento de la Política Nacional de

Afganistán sobre desplazados internos, los desplazados de Afganistán aún carecen de una conciencia básica de sus derechos y beneficios, y de los recursos disponibles para ellos. Las encuestas indican una enorme brecha entre el 70 % que identifica su derecho a la alimentación y el agua, y el 7 % que identifica su derecho al voto⁵. Algunos desplazados internos, incluidas las mujeres, siguen siendo muy vulnerables y a menudo carecen de acceso a apoyo especializado. Las familias de desplazados internos que no reciben ayuda están recurriendo a estrategias de supervivencia nocivas, como el trabajo infantil y el matrimonio precoz. Al mismo tiempo, el conflicto y la violencia están desplazando a cada vez más afganos, y un número ascendente de refugiados repatriados se están uniendo a las filas de desplazados internos. Las soluciones duraderas siguen siendo difíciles de alcanzar para la gran mayoría de los desplazados internos de Afganistán, que están atrapados entre la agitación política y la creciente inseguridad.

Por lo tanto, es crucial que se tomen medidas para garantizar que la protección y el apoyo a los desplazados internos, especialmente en el ámbito del derecho y la formulación de políticas, sigan siendo prioritarios en la agenda tanto de la comunidad internacional como del Gobierno nacional. La Política Nacional de Afganistán sobre desplazados internos puede servir para proporcionar orientación importante a las autoridades nacionales y otras partes pertinentes involucradas en la respuesta. También puede actuar como una herramienta importante para salvaguardar los derechos de los desplazados internos, tal como se establece en los Principios Rectores. Para tener éxito, un proceso iniciado, como suele ser el caso, por la comunidad internacional debe implementarse a nivel nacional.

Nassim Majidi nassim.majidi@samuelhall.org
Fundadora y directora, Samuel Hall
www.samuelhall.org

Dan Tyler dan.tyler@nrc.no
Jefe regional de defensa, Asia, Europa y América Latina (AELA, por sus siglas en inglés), Consejo Noruego para los Refugiados www.nrc.no

1. Las estimaciones varían, pero generalmente se cree que al menos 650 000 afganos fueron desplazados solo en 2016 debido a conflictos.
2. Samuel Hall/NRC/Observatorio de Desplazamiento Interno (2012) *Challenges of IDP Protection: Research study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan* bit.ly/IDP-protection-Afgh-2012
3. Samuel Hall/NRC/IDMC (2018) *Escaping war: Where to next?* bit.ly/EscapingWar-2018
4. bit.ly/OHCHR-IDPs
5. Véase la nota al pie 3.